

VU Research Portal

Woonoverlast en persoonlijke levensfeer, Op zoek naar een balans tussen bescherming en beperking

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

published in

NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten
2011

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Brouwer, J. G., & Schilder, A. E. (2011). Woonoverlast en persoonlijke levensfeer, Op zoek naar een balans tussen bescherming en beperking. *NJCM-bulletin: Nederlands tijdschrift voor de mensenrechten*, 3, 307-324.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

WOONOVERLAST EN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER Naar een balans tussen bescherming en beperking

J.G. Brouwer & A.E. Schilder *

Samenvatting | Sinds een aantal jaren kent ons recht maar liefst drie bevoegdheden om overlastgevende woningen te sluiten. In de bevoegdheidsbepalingen blijken zoveel waarborgen te zijn ingebouwd dat van lichtzinnige inbreuk op het fundamentele recht op wonen geen sprake kan zijn. Het gevaar voor het woonrecht komt uit een andere hoek.

Trefwoorden | privacy, sluiting van woningen, burgemeester, drugsoverlast, legaliteitsbeginsel [art. 10 GW; art. 8 EVRM; art. 174a Gemw; art. 13b Opiumwet; art. 17 Woningwet]

1 Inleiding

Sinds een aantal jaren kent ons recht maar liefst drie mogelijkheden om woningen fysiek te sluiten. Dat is op z'n minst opmerkelijk, want eeuwenlang hebben we het zonder gedaan. Toch stammen ze alle drie van vóór het 'klimaat van geperoxideerd ressentiment'.¹ De eerste sluitingsbevoegdheid was een reactie in 1997 op de onverbindendverklaring van de Venlose verordening op grond waarvan een bezoekersverbod kon worden opgelegd aan een drugsdealer.² De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State achtte deze in strijd met artikel 10 Grondwet, omdat een specifieke formeelwettelijke basis voor een beperking van het recht op privacy ontbrak.³

De wetgever kwam de gemeentebesturen tegemoet met artikel 174a Gemeentewet (Gemw). Dat artikel kent aan de burgemeester de bevoegdheid toe om een woning fysiek dicht te timmeren als gedragingen in die woning de openbare orde verstoren.⁴ Deze bevoegdheid gaat derhalve veel verder dan de onverbindend verklaarde verordening: het woonrecht wordt tijdelijk opgeschort. De bevoegdheid bleek echter na een paar jaar niet effectief. Om die reden paste de wetgever in 2007 artikel 13b Opiumwet zodanig aan dat de burgemeester bij de simpele constatering van handel in drugs in een woning over kan gaan tot sluiting.⁵

* Prof. mr. J.G. Brouwer is hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen en prof. mr. A.E. Schilder is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. De auteurs werken samen in het onderzoeksprogramma 'Publieke en private belangen in balans' van het Netherlands Institute for Law and Governance (zie <<http://www.nilg.nl>>).

1 T. Wierenga, Groot Dictee der Nederlandse taal, 2010; te raadplegen via <http://grootdictee.nps.nl/page/dictee-tekst?jaar=2010>.

2 Letterlijk luidde de APV-bepaling: 'De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien door gedragingen in de woning of het lokaal of op het erf de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf wordt verstoord.' Het betrof hier een bepaling uit de model-APV van de VNG.

3 ABRS 28 augustus 1995, AB 1996, 204 (m.nt. L.J.J. Rogier), Gsf. 1995, 7019, 5 (m.nt. H.P.J.A.M. Hennekens), JB 1995, 331 (m.nt. A.W. Heringa), AB-Klassiek, zesde druk 2009, 25 (m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder).

4 Ook de niet-voor publiek toegankelijk lokalen vallen eronder.

5 Wet van 27 september 2007, Stb. 355, inwerkingtreding Stb. 2007, 392.

Sinds 2006 bevat ons recht nog een derde grondslag voor sluiting van woningen. Artikel 17 Woningwet attribueert aan het college van burgemeester en wethouders een bevoegdheid tot sluiting in het geval van overtreding van bouwvoorschriften, met als gevolg een bedreiging van de leefbaarheid, de veiligheid of de gezondheid met een duidelijke kans op herhaling. Het gaat hier om een onderdeel van de zogenaamde Rotterdamwet op grond waarvan ernstige overlast door brandgevaar, ernstige vervuiling, stank, verpaupering, instortingsgevaar en bewuste verkrotting kan worden aangepakt.

Vooralsnog moeten we vaststellen dat de grenzen van deze drie sluitingsbevoegdheden geen van alle scherp zijn gemarkeerd. Dat wekt verbazing. Er wordt bij sluiting immers inbreuk gemaakt op een van de meest fundamentele grondrechten: het recht om te wonen.

In dit artikel onderwerpen we de drie sluitingsbevoegdheden aan een nader onderzoek, met als onderliggende vraag of er nog wel sprake is van evenwicht tussen de noodzakelijke beperking én bescherming van het woonrecht. Een belangrijke plaats wordt hierbij ingeruimd voor de totstandkoming van de desbetreffende bepalingen, met daarna aandacht voor de precieze inhoud van de tekst en de uitleg die de rechter aan de voorschriften geeft. Het geschetste beeld zou incompleet zijn als we niet ook in zouden gaan op de privaatrechtelijke ontwikkelingen in de strijd tegen overlast. Misschien liggen op dit rechtsterrein wel grotere gevaren op de loer voor het recht op wonen dan in de sfeer van het publiekrecht.

2 Aanloop naar sluitingsbevoegdheid

In 1980 duikt er een modelverordening op met hierin een bevoegdheid voor de burgemeester om in het belang van het woon- en leefklimaat een drugswoning te 'sluiten'.⁶ Sluiten moet niet letterlijk worden genomen, het gaat in werkelijkheid om een bezoekersverbod met uitzonderingen voor gezinsleden, bloed- en aanverwanten alsmede degenen met wie een gemeenschappelijke huishouding wordt gevoerd en personen wier aanwezigheid wegens dringende omstandigheden vereist is. Een drugswoning wordt gedefinieerd als een perceel of perceelsgedeelte of enige andere ruimte die niet voor het publiek toegankelijk is en waarin middelen als bedoeld in artikel 2 en 3 Opiumwet aanwezig zijn.

Vanaf het allereerste moment is het volstrekt duidelijk dat deze verordening op zeer gespannen voet staat met de Grondwet (GW).⁷ De betrokken bepaling maakt op ontoelaatbare wijze inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals vastgelegd in artikel 10 GW waarvan het huisrecht prominent deel uitmaakt. Beperkingen van een grondrecht zijn weliswaar mogelijk, maar in de systematiek van de Grondwet moet er dan een grondslag voor worden geboden in een specifieke, voor dat doel geschreven formele wet. En die ontbreekt, want artikel 108 in verbinding met artikel 147 Gemw kan niet als zodanig worden aangemerkt.⁸ In deze bepalingen gaat het immers over de algemene bevoegdheidsgrondslag van de regelgevende

6 Tezelfdertijd wordt de verordening ingevoerd die aan het college van B&W de bevoegdheid toekent om voor publiek toegankelijke gebouwen te sluiten indien hierin middelen als bedoeld in art. 2 en 3 Opiumwet voor handen zijn.

7 P.J.H.M. Brouns, 'Een drugsoverlastbepaling in de Groningse APV', *NJB* 1984, p. 299 e.v.

8 Anders: Gerechtshof 's-Hertogenbosch 19 november 2003, LJN: AN8468.

bevoegdheid van de raad. Er wordt op geen enkele manier aangegeven of en in welke mate op een met naam en toenaam genoemd grondrecht een beperking mag worden aangebracht.

Het duurt echter tot 1995 voordat de Afdeling bestuursrechtspraak de 'sluitingsverordening' onverbindend verklaart. Al die tijd wordt de bevoegdheid veelvuldig ingezet en toetst de rechter tot in hoogste instantie het gebruik ervan, zij het steeds zonder gevolgen.⁹ Pas als een 'onschuldige' huisgenoot van een drugsdealer expliciet een beroep doet op artikel 10 GW gaat de bepaling voor de bijl.¹⁰ De rechter kan niet meegaan in de gedachte van de gemeentelijke regelgever dat het bezoekersverbod slechts een geringe inbreuk vormt die door de grondwetgever wordt toegestaan.¹¹

In 1997 repareert de formele wetgever het ontstane vacuüm met artikel 174a Gemw – ook wel de Wet Victoria – en enige tijd later de Wet Victor, een samenstel van regels in de Woningwet, het Burgerlijk Wetboek en de Ontheeningswet.¹² Indien een pand op grond van artikel 174a Gemw wordt gesloten, kan het college van B&W op grond van artikel 14 Woningwet de rechthebbende verplichten het pand aan een ander in gebruik te geven of in beheer te geven aan iemand die zich beroepsmatig bezighoudt met huisvesting. Biedt dit geen uitzicht op duurzaam herstel van de openbare orde rond het pand, dan kan er op grond van artikel 77 lid 7 Ontheeningswet worden onteigend. Artikel 7:231 lid 2 BW maakt het de verhuurder van een gesloten pand in de zin van artikel 174a Gemeentewet mogelijk om per direct de huurovereenkomst van een gesloten pand te ontbinden.

3 Parlementaire behandeling van artikel 174a Gemeentewet

Het wetsontwerp Victoria sprak aanvankelijk van 'drugsgelateerde' en 'ernstige ordeverstoring': 'De burgemeester kan besluiten een woning, een niet voor het publiek toegankelijk lokaal of een bij die woning of dat lokaal behorend erf te sluiten, indien in de woning of het lokaal of op het erf een middel als bedoeld in artikel 2 of 3 van de Opiumwet wordt bereid, bewerkt, verwerkt, verkocht, afgeleverd, verstrekt of vervaardigd of aanwezig is, zonder dat dit bij of krachtens die wet is toegestaan, en de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf als gevolg hiervan ernstig wordt verstoord.' Op aandringen van de Tweede Kamer – zij vindt een zozeer op drugs toegesneden bevoegdheid niet in de Gemeentewet passen – schrapt de regering bij nota van wijziging beide bestanddelen.¹³ Vanaf dat moment rept de bepaling heel algemeen van sluiting van de woning wegens verstoring van de openbare orde door gedragingen in die woning.¹⁴

De norm wordt door deze ingreep zo algemeen en universeel dat er serieuze twijfel rijst over het antwoord op de vraag of er nog wel wordt voldaan aan de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit artikel 8 EVRM. Een bevoegdheid die het verdragsrecht kan beperken, moet met zodanige precisie zijn geformuleerd dat een burger zijn gedrag – eventueel na juridisch

9 Vz. ABRS 13 januari 1994, S03.93.5276 (niet gepubliceerd).

10 ABRS 28 augustus, 1995, AB 1996, 204 m.nt. L.J.J. Rogier.

11 Geringe inbreuken worden in de rechtspraak toegestaan; zie J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *Gst.* 2010, 7340, p. 385 e.v.

12 Wet Victor, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 549.

13 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 6, p. 5.

14 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, 6.

advies – hierop kan afstemmen.¹⁵ Van een norm die nauwkeurig omschrijft hoe een burger zich heeft te gedragen, wil hij of zij handhaving door de burgemeester met behulp van diens bijzondere bevoegdheid voorkomen, is in artikel 174a geen sprake.

Het vierde lid van artikel 174a Gemw brengt echter redding. Het bevat een plicht voor de burgemeester om, voordat hij tot sluiting overgaat, de overlastveroorzaker in de gelegenheid te stellen om zelf een einde te maken aan de overlast. Op dat moment moet de burgemeester precies aangeven waaruit de verstoring van de openbare orde bestaat en wat de sanctie is bij niet-beëindiging van dat gedrag.¹⁶ De aanzegging of 'waarschuwing' concretiseert de abstracte bepaling.¹⁷

Daarmee staat nog niet vast ter zake van welke ordeverstoring de burgemeester mag waarschuwen en – indien effect uitblijft – ter zake van welke verstoring van de openbare orde hij een woning mag sluiten. Op een vraag van de Tweede Kamer of er gesloten kan worden wegens geluidsoverlast of overlast als gevolg van wapenhandel dan wel prostitutie, antwoordde de regering dat niet de herkomst van de overlast bepalend is, maar de ernst ervan. Het moet gaan om overlast die qua risico's voor de omgeving vergelijkbaar is met die van drugsoverlast.¹⁸ Dit houdt in dat de overlast in ernstige mate de veiligheid én de gezondheid van mensen in de omgeving van de woning moet raken.¹⁹

Dit criterium borduurt voort op artikel 174 lid 2 Gemw. Hierin wordt aan de burgemeester de bevoegdheid verleend om bevelen te geven die met het oog op de bescherming van de veiligheid óf gezondheid in een voor het publiek toegankelijk gebouw en daarbij behorend erf nodig zijn. Het is een minder strenge eis die goed valt te rechtvaardigen, omdat de burgemeester op de voor het publiek toegankelijke plaatsen in een eerder stadium moet kunnen ingrijpen dan op niet voor het publiek toegankelijke plaatsen en woningen.

Van overlast als gevolg van handel in wapens of prostitutie is het, aldus de regering, niet ondenkbaar dat zij is op te vatten als verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 174a. Voor burengerucht of verkeersoverlast geldt dit daarentegen niet, omdat zodanige overlast met minder ingrijpende middelen aangepakt zou kunnen worden.²⁰ Erg consequent is dat niet eerder stelde de regering zich immers op het standpunt dat niet de herkomst van belang is, maar de ernst. Het is bovendien niet geheel onvoorstelbaar dat de intensiviteit van verkeersoverlast zodanig groot is dat de veiligheid en de gezondheid van mensen in de omgeving van de woning in ernstige mate worden geraakt.

Vooralsnog zouden we echter, aldus de regering, mede gezien de eisen van een *pressing social need* en subsidiariteit in verband met het in artikel 8 EVRM neergelegde recht op respect voor het privéleven, alleen moeten denken aan drugsoverlast. En zelfs dan zou terughoudend gebruik moeten worden gemaakt van de sluitingsbevoegdheid. De enkele verkoop van harddrugs

15 EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (*Sunday Times*).

16 Op grond van de parlementaire geschiedenis is het volstrekt helder dat het dealen in harddrugs onder de norm van art. 174a Gemw valt. Hoewel een 'waarschuwing' in dat geval overbodig is, hecht de Afdeling aanvankelijk toch aan het geven ervan (ABRS, 10 juli 2002, AB 2003, 97 m.nt. JGB en AES).

17 Vgl. EHRM 4 juni 2002 (*Landvreugd*), AB 2003, 19 m.nt. JGB en AES. In *Olsson*-zaak (24 maart 1988, A. 130, 1988, p. 24-25) heeft het EHRM beslist dat niet alleen de wetstekst zelf, maar ook de *relevant preparatory work* meeweegt in het voorzienbaarheidsoordeel.

18 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 6999, nr. 5, p. 6-8, nr. 13, p. 18; zie ook *Kamerstukken I* 1996/97, 24 699, nr. 103 c, p. 1.

19 De burgemeester hoeft niet aan te tonen dat de veiligheid en gezondheid van bepaalde personen in het geding is.

20 *Kamerstukken I* 1995/96, 24 699, nr. 103 c, p. 2.

vanuit ee
overlast,
sfeer gel

Voor
nog niet
meesters
Het leidt
van justi
toegepas

Een
de parle
parleme
174a Ge
artikel z
de veilig
sterker c

4

Uit de w
tot sluit
Artikel
verstori
de wetg
bepalin
voldoer
een bep
Een dri
onvolde
Aar
gesteld.
voor w

21 Kam
22 Zie
699,
p. 4
23 Han
24 Min
25 Van
gebi
bij d
26 Zie
m.n

vanuit een woning rechtvaardigt sluiting niet, aldus de regering. Er moet sprake zijn van concrete overlast, wil een zodanige beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer gelegitimeerd zijn.²¹

Voor de leden van de Eerste Kamer gaat deze restrictieve uitleg van de bevoegdheidsbepaling nog niet ver genoeg.²² Slechts onder toezegging van een interpretatieve brief naar alle burgemeesters met hierin uitleg over de reikwijdte van de bevoegdheid, wenst zij akkoord te gaan.²³ Het leidt op 16 april 1997 tot een circulaire aan alle burgemeesters, korpschefs en hoofdofficieren van justitie met informatie over de voorwaarden waaronder de bevoegdheid mag worden toegepast.²⁴

Een dergelijke circulaire met een bindende uitleg van een wetsbepaling is een novum in de parlementaire geschiedenis.²⁵ De bedoeling ervan is duidelijk: expliciet vastleggen dat het parlement slechts akkoord gaat met de uitoefening van de ingrijpende bevoegdheid van artikel 174a Gemw onder de voorwaarde dat de verstoring van de openbare orde als bedoeld in dat artikel zodanige vormen heeft aangenomen dat sprake is van een ernstige aantasting van zowel de veiligheid als de gezondheid in de omgeving van de woning. De circulaire dwingt – nog sterker dan zonder – tot wetshistorische interpretatie.

4 Sluitingsvoorwaarden van artikel 174a Gemeentewet

Uit de wet, de wetsgeschiedenis en de inmiddels gevormde jurisprudentie volgt dat een besluit tot sluiting van een woning aan zeven voorwaarden dient te voldoen, wil zij rechtmatig zijn. Artikel 174a Gemw eist dat er sprake is van (1) gedragingen in de te sluiten woning die (2) een verstoring van de openbare orde rond die woning veroorzaken. Aan deze verstoring zijn door de wetgever striktere eisen gesteld dan die uit artikel 8 EVRM voortvloeien. Volgens die laatste bepaling is het voor een tijdelijke sluiting naast een wettelijke basis en gerechtvaardigd doel voldoende als de verstoring maatschappelijk onaanvaardbare vormen heeft aangenomen, wil een beperking van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zijn toegelaten.²⁶ Een dringende maatschappelijke behoefte – *a pressing social need* – is volgens de wetgever echter onvoldoende rechtvaardiging om tot sluiting van een woning over te gaan, zo zagen we hiervoor.

Aan die intensiteit van de overlast zijn in de wetsgeschiedenis echter strikte voorwaarden gesteld. De eisen zijn zelfs zo streng dat de bevoegdheid in feite alleen mogelijkheden biedt voor woonoverlast in de zin van gevaarzettend gedrag.

21 *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 5, p. 9.

22 Zie voor de kritiek het verslag van het wetgevingsoverleg van 27 november 1996, *Kamerstukken II*, 1995/96, 24 699, 13; vgl. het commentaar van het NJCM zoals toegezonden aan de Eerste Kamer, *NJCM-Bulletin* 1997, nr. 3, p. 410 e.v.

23 *Handelingen I* 11 maart 1997, p. 21-828, p. 21-839, p. 21-857.

24 Ministerie van BZK, Directie Politie/CZW 16 april 1997, kenmerk EA97/U884.

25 Van dit middel is bij de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast (31 467) opnieuw gebruik gemaakt om de Eerste Kamer over de streep te trekken. Zolang in de circulaire precies wordt aangesloten bij de uitkomsten van de parlementaire behandeling in de Tweede en Eerste Kamer kan men geen bezwaar hebben.

26 Zie bv V zr. Rb. Maastricht 9 december 2008, LJN: BG6690, JG 09.0029, V zr. Rb Breda 5 juni 2009, AB 2009, 325, m.nt. JGB en AES en V zr. Rb. 's Hertogenbosch 3 februari 2010, LJN: BL3755.

Uit algemene bestuursrechtelijke normen vloeit vervolgens voort dat de sluiting moet voldoen aan de eisen van (3) proportionaliteit. Uit de rechtspraak volgt dat de duur van de sluiting primair bepaald moet worden door de ernst van de overlast, en in samenhang daarmee de verwachting omtrent de tijd die nodig zal zijn om een situatie te bereiken waarin de sluiting van het pand kan worden opgeheven zonder een te groot risico op terugkeer van verstoring van de openbare orde.²⁷ Het besluit dient vanzelfsprekend ook te voldoen aan de eisen van (4) subsidiariteit. Er mogen geen andere, minder ingrijpende middelen meer voor handen zijn om de verstoring van de openbare orde effectief te kunnen bestrijden.²⁸

In het kader van de zorgvuldigheidseisen zoals die voortvloeien uit artikel 3:2 en artikel 3:4 eerste lid Awb zal de burgemeester er (5) blijk van moeten geven dat hij heeft onderzocht of het noodzakelijk is aan de bewoners vervangende woonruimte aan te bieden. Er kan zich een situatie voordoen die hem dwingt aan een onschuldige medebewoner vervangende woonruimte aan te bieden.²⁹

Artikel 174a Gemw vierde lid verplicht tot het bieden van (6) een termijn waarin de bewoner zelf de gelegenheid wordt geboden een einde aan de verstoring van de openbare orde te maken.³⁰ Een begunstigingstermijn hoeft volgens eerdergenoemd vierde lid niet te worden geboden in spoedeisende gevallen. Hier doet zich echter een probleem voor. Artikel 174a Gemw is dermate vaag geformuleerd dat aan de voorzienbaarheidseis, zoals die voortvloeit uit artikel 8 EVRM, niet wordt voldaan. Door middel van de waarschuwing wordt de in te algemene bewoordingen gestelde bepaling geconcretiseerd en het gebrek aan *foreseeability* geremedieerd.

De waarschuwing brengt de bewoner expliciet op de hoogte van de gedragingen die hem worden verweten. Wil hij sluiting voorkomen dan dient hij met de in de waarschuwing omschreven gedragingen te stoppen. Betekent dit nu dat zonder deze waarschuwing de toepassing van de bevoegdheid van artikel 174a, eerste lid, Gemw per definitie in strijd is met het in artikel 8 EVRM gewaarborgde recht op bescherming van privéleven?³¹ En dat de spoedeisende procedure met andere woorden nooit kan worden gevolgd?

In de rechtspraak zien we dat er voor het verstoren van de openbare orde door middel van drugsgelerateerde gedragingen een uitzondering wordt gemaakt. Bij een sluiting om deze reden is het niet noodzakelijk vooraf te waarschuwen. Die norm mag algemeen bekend worden verondersteld.³² Die uitzondering lijkt te worden uitgebreid naar strafbare feiten die de veiligheid en gezondheid van de omwonenden ernstig in gevaar brengen.³³

Tijdelijke sluiting van een huurhuis door de burgemeester vormt een titel voor buitengerechtigde ontbinding van de huurovereenkomst, waarvan de verhuurder meestal daadwerkelijk gebruik maakt. Anders dan soms wordt gedacht, levert dit geen titel op voor ontruiming.³⁴

27 ABRS 25 mei 2005, LJN: AT6163; weliswaar gaat het in deze uitspraak om drugsgelerateerde gedragingen, maar er bestaat geen reden om van dit criterium af te wijken in geval van verstoringen van de openbare orde door andere gedragingen.

28 Ook wel: de eis van minimale belangen aantasting, L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht*, deel 1, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p.256.

29 ABRS 14 augustus 2002, LJN: AE6489.

30 Biedt de burgemeester die kans niet dan kan dit voor de rechter reden zijn om het besluit te vernietigen; Vزر. Rb. Leeuwarden, 3 december 2004, LJN: AR8583.

31 ABRS 10 juli 2002, AB 2003, 97, m.nt. JGB en AES.

32 Pres. Rb Maastricht 10 augustus 1999, KG 1999, 288.

33 Zie ook: Rb. 's Gravenhage 26 mei 2010, LJN: BM9276.

34 Vزر. Rb. Breda, 5 juni 2009, AB 2009, 325, m.nt. JGB en AES.

Voor de
standaard
"The loss
home. A
have the
of the rel
law, his

Een
motiveri
blijkt da
maar eer
van de i

5

In deze
welke g
het effec

Het
gedragi
anderen
plaatser

Om
Ten eer
plaats, i
verstori
overlast
bestand

6

Hoe lett
de wets
Het oor
indien i

35 Vgl.
Ams
36 EHR
37 ABR
Maa
38 J.G.

NTM|NJCM-Bull.

Voor de verhuurder is het noodzakelijk om over een ontruimingsvonnis te beschikken. Dit is standaardjurisprudentie.³⁵ Dit strookt met de *McCann*-uitspraak waarin het EHRM overweegt: 'The loss of one's home is a most extreme form of interference with the right to respect for the home. Any person at risk of an interference of this magnitude should in principle be able to have the proportionality of the measure determined by an independent tribunal in the light of the relevant principles under Article 8 of the Convention, notwithstanding that, under domestic law, his right of occupation has come to an end.'³⁶

Een besluit tot sluiting zal ten slotte (7) deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Deze motivering zal gegrond moeten zijn op concrete, objectieve en geverifieerde gegevens waaruit blijkt dat de openbare orde is verstoord. Processen-verbaal en politierapporten waaruit alleen maar een 'sfeerverhaal' tot uitdrukking komt, dus zonder concretisering naar datum en persoon van de incidenten, zijn onvoldoende.³⁷

5 Gedragingen in de woning die de openbare orde verstoren

In deze en de volgende paragrafen gaan we nog wat dieper in op enkele eisen voor sluiting: welke gedragingen verstoren de openbare orde, waar moeten ze plaatsvinden en waar dient het effect van zodanige gedragingen voelbaar te zijn?

Het gaat bij verstoring van de openbare orde altijd om strafbare en anderszins onrechtmatige gedragingen in de publieke ruimte die hinder of gevaar voor andere personen of goederen van anderen opleveren. Waar het effect van zodanige gedragingen zich doet gevoelen – op openbare plaatsen dan wel op niet-openbare plaatsen zoals woningen – is niet van belang.³⁸

Om twee redenen is het gebruik van de term 'openbare orde' in artikel 174a Gemw bijzonder. Ten eerste vinden de gedragingen die de openbare orde verstoren niet in de publieke ruimte plaats, maar in woningen. En ten tweede is het niet noodzakelijk dat de gedragingen een verstoring van de openbare orde in de publieke ruimte sorteren. Bijna altijd zal het gaan om overlast die zich in andere woningen doet gevoelen. Laten we eerst een blik werpen op het bestanddeel gedragingen in de woning.

6 Gedragingen in de woning in artikel 174a Gemeentewet

Hoe letterlijk moeten we de woorden 'gedragingen in de woning (...) of op het erf' nemen? Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever deze formulering aanvankelijk heel letterlijk nam. Het oorspronkelijke ontwerp luidde immers: 'De burgemeester kan een woning (...) sluiten, indien in de woning (...) een middel als bedoeld in de artikelen 2 of 3 Opiumwet wordt bereid,

35 Vgl. HR 9 oktober 2009, LJN: BJ1254; vgl. V.zr. Rb. 's Gravenhage, 29 oktober 2010, LJN: BO2919 en V.zr. Gerechtshof Amsterdam 8 november 2010, LJN: BO3249 en V.zr. Gerechtshof 's-Gravenhage 8 november 2010, LJN: BO3682.

36 EHRM 13 mei 2008, zoals gerectificeerd op 10 juli 2009, appl.no. 19009/04, EHRC 2008/ 385.

37 ABRS 1 december 2010, LJN: BO5718, Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059, samenvatting, m.nt. M. Vols; V.zr. Rb. Maastricht 9 december 2008, LJN: BG6690, JG 09.0029.

38 J.G. Brouwer & S.M. Wolfert, 'Openbare orde verstorende twaalfminners', *Ars Aequi* april 2011.

bewerkt, verwerkt, verkocht, afgeleverd, verstrekt of vervaardigd of aanwezig is (...) en de openbare orde rond de woning (...) wordt verstoord.³⁹

Door de verbreding van de bepaling tot verstoring van de openbare orde door andere dan drugsgerelateerde gedragingen is het de vraag of de bepaling dwingt tot deze grammaticale uitleg. Vanzelfsprekend zal er een nauwe band moeten bestaan tussen de ordeverstoringende gedragingen en de te sluiten woning, maar onder omstandigheden hoeft van gedragingen *in* de woning of *op* het erf geen sprake te zijn. Dit wordt treffend geïllustreerd door een casus die in de gemeente Pekela speelt.

De in deze gemeente wonende familie X wordt al ten minste een half jaar geterroriseerd door twee buurfamilies. De ene familie woont pal naast de familie X, de andere een huis verderop. De terreur bestaat uit scheldpartijen, vernielingen aan het huis van de slachtofferfamilie en soms geweldgebruik tegen familie X. Een gesprek waarin de beide buurfamilies op indringende wijze van de burgemeester te horen krijgen dat zij per onmiddellijk op moeten houden met het uitoefenen van terreur heeft geen effect. Op een dag escaleert de zaak volkomen. De beide buurfamilies, hierbij geholpen door vrienden en bekenden die van elders komen, gooien de ramen in, dringen het huis van de familie X binnen, verdrijven de bewoners naar de bovenverdieping en vernielen de inventaris op de begane grond.

De burgemeester reageert hierop met een besluit krachtens artikel 174a Gemw, inhoudende de sluiting van de woningen van de beide buurfamilies voor een periode van een jaar.⁴⁰ De voorzieningenrechter beslist dat het besluit in rechte in stand kan blijven. Van een situatie als bedoeld in artikel 174a in de letterlijke zin is in dit geval geen sprake: de ernstig overlastgevende gedragingen vonden niet plaats in de woningen die werden gesloten. Niettemin is de rechter van mening dat de gesloten woningen voldoende relatie hadden met in ernstige mate de openbare orde verstoringende gedrag.⁴¹

Het zou natuurlijk onjuist zijn om te veronderstellen dat dit ook het geval is met de woningen van de personen die van ver kwamen om te 'helpen'. Waar de grens precies ligt, valt in abstracto moeilijk uit te maken. Enige steun kan worden gevonden in de passage verderop in artikel 174a Gemw: de openbare orde dient te zijn verstoord *rond* de te sluiten woning. Als de gedragingen dan niet in de woning of op het erf van de te sluiten woning plaatsvinden, dan toch moeten ze in ieder geval een verstoring effect hebben in de directe omgeving van die woning en gerelateerd zijn aan de woonfunctie.

Voor een burgemeester is het bijzonder lastig om te selecteren welke feiten hij ten grondslag mag leggen aan een sluiting. In de hierna te behandelen zaak over een sluiting van een woning van een Roma-gezin ging het om een waslijst van verstoringen van de openbare orde. De burgemeester en ook de voorzieningenrechter telden – althans die indruk wordt gewekt – alle gedragingen gedurende een reeks van jaren bij elkaar op.⁴² Dat wil zeggen, ook een aantal strafbare gedragingen dan wel andersoortige verstoringen van de openbare orde die niet in de woning of op het erf hebben plaatsgevonden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het overnachten in

39 *Kamerstukken II* 1996/97, 24 699, nr. 2.

40 Zie hierover A. Loof-Donker, 'Art. 174a Gemeentewet en burenrúzies', *NJCM-Bulletin* 2003, p. 601-608.

41 *Vzr. Rb. Groningen*, 4 maart 2003, *AB* 2003, 181, m.nt. JGB.

42 *Vzr. Rb. Breda*, 5 juni 2009, *AB* 2009, 325, m.nt. JGB & AES.

carava
eens e

Oc
parkee
de leef
en die
voertu
intimi
in een

Re
tie geg
feiten.
en po
verscl
aanlei
zeven
messe
het kr
de wc
hiern
en hij

D
174a v
ter de
van v
verste
gezor
Zij bl
aanh
onvei
zaakt

L
de re
de w
erf is
E
optel
dece
meer

43 B
o
44 F
45 A

caravans op het naast de woning gelegen parkeerterrein door bezoek. Hierbij gaat het ook nog eens een keer om gedragingen van niet-bewoners van de woning.⁴³

Ook werden door de bewoners met regelmaat vernielingen aangericht op het naast gelegen parkeerplein. Tevens werd in de buurt rondgereden in onverzekerde auto's door kinderen onder de leeftijd van achttien jaren. Daarnaast is nog sprake van strafbare feiten die elders zijn gepleegd en die geen enkele relatie hebben met de woonfunctie: zakkenrollerij, diefstaf, handel in gestolen voertuigen, rijden in voertuigen met valse kentekenplaten, verkeersovertredingen als ook het intimideren en bedreigen van een buurtkind door een jeugdig gezinslid van de Romafamilie in een discotheek elders in het dorp.

Recent heeft de Afdeling aan het bestanddeel 'gedraging in de woning' een strikte interpretatie gegeven. In deze zaak gaat het om de sluiting van een kraakpand. Het gaat om de volgende feiten. Op een dag breekt er een vechtpartij uit tussen krakers van rechts-extremistische signatuur en politieke tegenstanders. Hierbij zijn ongeveer veertig personen betrokken. De ter plaatse verschijnende politie wordt vanuit de woning bestookt met vuurwerk en glaswerk. Naar aanleiding hiervan onderzoekt de politie de woning op last van de officier van justitie en worden zeven verdachten aangehouden. In de woning blijken molotovcocktails, zwaar vuurwerk en messen aanwezig te zijn, aldus een politierapportage. Voor de burgemeester vormt dit reden het kraakpand voor zeven dagen te sluiten. Als blijkt dat personen van extreem-linkse signatuur de woning op hun beurt willen kraken nu nagenoeg alle eerdere krakers vastzitten, ontstaat hiermee een niet te onderschatten risico op nieuwe ordeverstoringen volgens de burgemeester en hij verlengt daarom de sluitingsperiode met zeven dagen.

Dit is ongetwijfeld een wijs besluit, maar of aan de strenge toepassingsvoorwaarde van artikel 174a wordt voldaan, is de vraag. Op grond van artikel 174a, derde lid, Gemw kan de burgemeester de duur van de sluiting immers slechts verlengen in geval van ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde. Is hier sprake van ernstige vrees voor herhaling van verstoring van de openbare orde in de zin van een ernstige aantasting van de veiligheid en gezondheid van de omwonenden? De rechtbank meent van wel en keurt de verlenging goed. Zij blikt terug en stelt dat de massale vechtpartij tussen de bewoners van de woning (inclusief aanhang) en de hen vijandig gezinde groep dan wel tussen de bewoners en de politie, een zeer onveilige situatie voor omwonenden en een grote mate van onrust in de buurt hebben veroorzaakt.⁴⁴

De Afdeling zet echter zonder veel omhaal van woorden een kruis door de uitspraak van de rechtbank. Zij beslist dat het noodzakelijk is dat de verstoring van de openbare orde rond de woning uitsluitend of overwegend door gedragingen vanuit de woning of het bijbehorende erf is verstoord.⁴⁵

Een laatste vraag ten slotte is hoe ver een burgemeester mag teruggaan in de tijd bij het optellen van deze gedragingen. In de hiervoor gememoreerde Romazaak ging het om een decennialang durende constante stroom van openbareordeverstoringen waarbij steeds één of meer bewoners van de woning betrokken zijn geweest.

43 In de bodemprocedure maakt de rechtbank de sluiting ongedaan, omdat de burgemeester zich verlaat op niet of nauwelijks verifieerbare gegevens; Rb. Breda 19 april 2010, JG 10.0059, samenvatting, m.nt. M. Vols.

44 Rb. 's-Gravenhage 26 mei 2010, LJN: BM9276.

45 ABRs 16 februari 2011, LJN: BP4697.

In het waarschuwingenbeleid van bestuursorganen is het algemeen gebruikelijk dat misdragingen een beperkte geldigheidsduur hebben. Een dergelijk uitgangspunt zou naar onze mening in verband met artikel 174a Gemw ook op zijn plaats zijn.⁴⁶ De Afdeling heeft zich hierover echter tot nu toe niet uitgelaten.

7 Verstoring van de openbare orde in artikel 174a Gemeentewet

Allereerst gaan we in op de vraag hoe ernstig een verstoring van de openbare orde moet zijn om een sluiting te rechtvaardigen. Vanzelfsprekend kan niet elke gedraging die de openbare orde verstoort tot sluiting van de woning leiden. Tijdens de parlementaire behandeling is vast komen te staan dat het om gedragingen moet gaan die in ernstige mate de veiligheid én de gezondheid van omwonenden aantasten, zo zagen we hierboven. Even heeft het ernaar uitgezien dat de rechter water in de wijn wilde doen.⁴⁷

De Afdeling bestuursrechtspraak houdt echter in de eerder genoemde Roma-zaak onverkort vast aan de parlementaire geschiedenis.⁴⁸ Volgens de Afdeling kunnen op zichzelf niet-ernstige incidenten tezamen de sluiting van een woning niet rechtvaardigen. In eigen woorden betekent dit dat onrechtmatige hinder in de vorm van regelmatig terugkerende overbewoning, geluidsoverlast, vervuiling gepaard gaande met zich verspreidend ongedierte en voor omwonenden duidelijk waarneembaar onzedelijk gedrag, ook cumulatief niet een dusdanig niveau kunnen bereiken als bedoeld in de wetsgeschiedenis. Er dient in ieder geval één gedraging tussen te zitten die het vorenbedoelde effect wel heeft.

Andere overlastgevende feiten kunnen echter wel meetellen bij de beoordeling van de proportionaliteit van de lengte van de sluitingsperiode. Stel dat er een ernstig schietincident heeft plaatsgevonden in en rondom een woning, zodanig dat sprake is geweest van een ernstige aantasting van de veiligheid én de gezondheid van omwonenden. Dan maakt het in verband met de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting vanzelfsprekend verschil of er ook nog andere, minder ernstige verstoringen hebben plaatsgevonden.

Een tweede probleem dat we hier aansnijden hangt samen met vraag op welke plaats de verstoring van de openbare orde zich dient te gevoelen. De 'gedragingen in de woning' dienen een openbare-ordeverstoring effect *rondom* de woning te hebben, staat letterlijk in de bepaling. Dat wil zeggen, dat de gedragingen in de woning een uitstralend effect dienen te hebben. Vechtpartijen in de woning die geen enkel naar buiten tredend effect hebben gehad, zijn niet relevant voor een mogelijke sluiting.⁴⁹

Is het nu ook een vereiste dat het effect van de gedragingen merkbaar is in de openbaarheid? Dat kan hier niet de bedoeling zijn en dit laat zich gemakkelijk adstrueren met het volgende voorbeeld. Stel dat een drugsdealer zijn kwalijke praktijk uitoefent op de achtste verdieping van een appartementencomplex waardoor de burens dag en nacht in ernstige mate te lijden hebben onder de gang van zaken. Zou aan 'openbare orde' de betekenis toekomen van orde in het

46 V.zr. Rb. Amsterdam 10 juli 2009, LJN: BJ1364.

47 V.zr. Rb. Maastricht 9 december 2008, LJN: BG6690; ook V.zr. Rb. Breda 5 juni 2009, AB 2009, 325, m.nt. JGB & AES.

48 ABRS 1 december 2010, LJN: BO5718.

49 Vgl. Pres. Rb. Leeuwarden 28 juli 2000, LJN: AA6708.

openbaar-
bieden. Ee

Als de
van de we
woningen;
en leefmil
juist vaak
uitsluitend
de burger

De wet
in de Kam
gebezigd.
om versto
verstoring

Waar-
er in weze
verstoord,
een wonin
artikel 174
woningen

8 De

Het is gezi
gedurende
van drugs

Bij ha
kenmerke
komend e
rondhang
het vele r
tuinen va
geweld j
in de omg
woning.

De ov
van een ie

50 Anders

51 Zie hie

52 Dit del
openba
toekom

53 Alleen

openbaar – orde op openbare plaatsen – dan zou de bevoegdheid van artikel 174a geen soelaas bieden. Een woning of appartement is nu juist geen openbare plaats.

Als de burgemeester echter niet zou kunnen ingrijpen, zou dit haaks staan op de bedoeling van de wetgever. Die heeft vanzelfsprekend ook een wapen willen creëren tegen in andere woningen gevoelde hinder of gevaar. Aan 'openbare orde' komt de ruimere strekking van woon- en leefmilieu toe. De verstoring van de openbare orde in de zin van artikel 174a Gemw zal zich juist vaak doen gevoelen in andere woningen. Verstoringen van de openbare orde die zich uitsluitend doen gevoelen in naburige huizen of appartementen – niet openbare plaatsen – mag de burgemeester betrekken in zijn afweging om wel of niet te sluiten.⁵⁰

De wetgever heeft dit standpunt weliswaar niet expliciet ingenomen, maar bij de behandeling in de Kamers is de term overlast stelselmatig als synoniem van verstoring van de openbare orde gebezigd. Hieruit mogen we afleiden dat het nooit de bedoeling van de wetgever is geweest om verstoring van de openbare orde in de traditonale betekenis te gebruiken, in de zin van verstoring van de orde op uitsluitend openbare plaatsen.

Waar – op een openbare dan wel niet-openbare plaats – de verstoring wordt gevoeld, doet er in wezen niet toe.⁵¹ In de zaak die speelde in Pekela wordt niet de orde in het openbaar verstoord, maar vindt er huisvredebreuk plaats,⁵² alsmede vernielingen en mishandeling in een woning. Desalniettemin heeft de rechter aangenomen dat de openbare orde in de zin van artikel 174a Gemw is verstoord en wel in een zo ernstige mate dat sluiting van de beide buurwoningen gerechtvaardigd is.

8 De opmaat naar artikel 13b Opiumwet

Het is gezien de voorgeschiedenis niet verwonderlijk dat de bevoegdheid van artikel 174a Gemw gedurende de eerste jaren bijna uitsluitend en alleen wordt ingezet tegen verstoringen als gevolg van drugs, zowel hard als soft drugs.⁵³

Bij handel in harddrugs doen zich een aantal specifieke vormen van overlast voor die een kenmerkend gevolg van dergelijke handel zijn: dag en nacht geluidsoverlast als gevolg van komend en gaand gemotoriseerd verkeer en het dichtslaan van (auto)portieren, het dag en nacht rondhangen van al dan niet 'trippende' klanten rondom de woning, het horen van hun stemmen, het vele malen aanbellen bij woningen naast het dealpand en het betreden van en urineren in tuinen van omwonenden door klanten, intimiderend gedrag soms gepaard gaande met verbaal geweld jegens omwonenden of mishandeling, verhoogde andere criminaliteit (diefstal met braak) in de omgeving van het dealpand en het aantreffen van gebruikte spuiten in de buurt van die woning.

De overlast als gevolg van de handel van softdrugs vanuit een woning is in het algemeen van een iets andere aard dan die als gevolg van de handel in harddrugs. Het gaat hierbij meestal

50 Anders M.A.D.W. de Jong, in: *De Gemeentewet en haar toepassing*, aantekening 2.5 bij art. 174a.

51 Zie hierover ook de discussie tussen M.A.D.W. de Jong en L.J.J. Rogier in: *Gst.* 2005-7224.

52 Dit delict staat in Titel V van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht, getiteld: Misdrijven tegen de openbare orde. Ook voor deze titel geldt dat hieraan onmogelijk de betekenis van orde in het openbaar kan toekomen.

53 Alleen de eerder besproken sluiting in Pekela had een andere reden dan drugsgelerateerde handelingen.

om iets onschuldiger vormen van overlast. Of de overlast bij handel in softdrugs steeds een ernstige aantasting oplevert van de veiligheid en gezondheid in de omgeving van de woning, hebben wij eerder in twijfel getrokken.⁵⁴ De rechter vindt de volgende factoren echter voldoende: grote aanloop van gebruikers, het zich bedreigd voelen van de buurtbewoners en derhalve in de avonduren en nachturen niet meer op straat durven, verkeerd aanbellen, parkeer- en/of verkeersoverlast, geluidsoverlast, het aantreffen van onder invloed verkerende gebruikers, vervuiling op straat en het trottoir en het openlijk urineren op straat of tegen gevels.⁵⁵ Een andere keer is de geluidsoverlast van het komend en gaand gemotoriseerd verkeer, het rondhangen van klanten, het vele malen foutief aanbellen, het betreden van tuinen van omwonenden door klanten, intimiderend gedrag en verbaal geweld jegens omwonenden voldoende, ook hier weer onder de voorwaarde dat één en ander deugdelijk wordt aangetoond.⁵⁶

De rechter stelt strenge eisen aan het bewijs waarmee de overlast wordt aangetoond. De theorie van de geabstraheerde overlast, die kort gezegd inhoudt dat de met de handel in harddrugs gemoeide overlast voorondersteld mag worden, werd verlaten.⁵⁷ De rechter eist in lijn met de wetgeschiedenis steeds dat de verstoring van de openbare orde rondom de woning aangetoond wordt met behulp van concrete, objectieve en verifieerbare gedragingen in de woning.⁵⁸ Als bewijsstukken kunnen onder meer dienen politierapporten, processen-verbaal en meldingen van omwonenden.⁵⁹

Op deze eis dat de verstoring van de openbare orde bewezen moet worden met behulp van politierapporten en concrete klachten van omwonenden, wordt na verloop van tijd door de georganiseerde drugscriminaliteit handig ingespeeld. De dealers gaan zodanig opereren dat van verstoring van de openbare orde geen sprake meer is. Op grond hiervan ontstaat er een roep om een sluitingsbevoegdheid voor woningen en niet voor publiek toegankelijke gebouwen die eenvoudigweg inzetbaar is bij de simpele overtreding van de Opiumwet zonder dat bewijs van verstoring van de openbare orde geleverd moet worden.

9 De sluitingsbevoegdheid in artikel 13b Opiumwet

Aan het verlangen naar een eenvoudige sluitingsbevoegdheid voor dealpanden is de wetgever in 2007 tegemoet gekomen door uitbreiding van artikel 13b Opiumwet, zoals aangegeven in de inleiding van dit artikel.⁶⁰ Op grond van deze Wet Damocles kan de burgemeester een voor het publiek toegankelijk gebouw sluiten, indien hierin een middel als bedoeld op de bij de Opiumwet behorende lijst I of II wordt verkocht, verstrekt of afgeleverd dan wel hiertoe aanwezig

54 J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Victoria godin der overwinning?', *NJB* 1997, p. 571-576.

55 Rb. Roermond 5 maart 2001, LJN: AB0946; ook Pres. Rb. Zwolle 7 augustus 1998, JG 98.0162, m.nt. WH.

56 Vزر. Rb. Maastricht, 23 april 2004, LJN: AO8720.

57 J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Victoria godin der overwinning?', *NJB* 1997, p. 571-576.

58 Zie bijv. Vزر. Rb. Maastricht 9 december 2008, LJN: BG6690, JG 09.0029, m.nt. M. Vols.

59 Rb. Maastricht 2 februari 2005, LJN: AS5437.

60 Wet van 27 september 2007, *Stb.* 355, inwerkingtreding *Stb.* 2007, 392. Zie hierover M.A.D.W. de Jong De burgemeester als dwaallicht: reddingsboei of dwaallicht? in: *Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme*, VAR Vereniging voor bestuursrecht, nr. 138, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 91 e.v.

is. Hieraan gebouwen,

Van beheid geen s toond om t

Niet el Opiumwet afleveren d In de Nota er niet toe – volgens c aangepakt.

In de p niet zelden gaan liggen lokaal op gr twee keer geacht bij e van de bev is meerder toegankelijk niet voor p kan worde woorden a

Staat e ment dat e dwangbev tegenover aantreffen het desbeti het toepass

61 Aan 'ver

tot de ov

62 De Afde

en burge

63 Vزر. Rb

64 Kamerst

65 Rb. 's-H

5 novem

66 Vزر. Rb.

67 Zie ABR

septemb

68 Kamerst

II 3 apr

69 Kamerst

is. Hieraan wordt toegevoegd de mogelijkheid om ook niet voor het publiek toegankelijke gebouwen, woningen en lokalen en daarbij behorende erven te sluiten.⁶¹

Van bewijsproblemen in verband met verstoring van de openbare orde is bij deze bevoegdheid geen sprake. Slechts de simpele overtreding van de Opiumwet behoeft te worden aangetoond om te kunnen komen tot een sluiting.⁶²

Niet elke overtreding van de Opiumwet kan met behulp van dit uitgebreide artikel 13b Opiumwet worden aangepakt. De bepaling spreekt slechts van 'verkopen, verstrekken en afleveren dan wel hiertoe aanwezig zijn'. Hieronder valt bijvoorbeeld niet de teelt van hennep.⁶³ In de Nota naar aanleiding van het Verslag merkt de regering op dat artikel 13b Opiumwet er niet toe strekt de illegale wietteelt terug te dringen. Wietplantages in woningen dienen – volgens de regering – met behulp van artikel 17 Woningwet 2006 (artikel 97 oud) te worden aangepakt.⁶⁴

In de praktijk ligt dit echter op z'n minst wat genuanceerder. Vandaar dat burgemeesters niet zelden bij het aantreffen van een wietplantage toch voor het anker van artikel 13b Opiumwet gaan liggen. Recentelijk heeft de rechtbank Den Bosch sluiting van een *niet voor publiek toegankelijk lokaal* op grond van artikel 13b Opiumwet, wegens de aanwezigheid van een grote wietplantage, twee keer gesanctioneerd.⁶⁵ En inmiddels heeft de rechtbank die mogelijkheid ook aanwezig geacht bij een *woning*.⁶⁶ De redenering van de rechter is als volgt. Voor het kunnen toepassen van de bevoegdheid tot sluiting is niet vereist dat er daadwerkelijk drugs zijn verhandeld. Dit is meerdere keren door de Afdeling bestuursrechtspraak beslist in het geval van *voor publiek toegankelijke lokalen*.⁶⁷ Er is geen reden om aan te nemen dat dit anders ligt voor woningen en *niet voor publiek toegankelijke lokalen*. De aangetroffen hoeveelheid hennep is dermate groot dat kan worden gesproken van een handelshoeveelheid. De oogstbare wietplanten zijn met andere woorden aanwezig voor de verkoop en dus is aan de voorwaarde voor sluiting voldaan.

Staat een zodanige redenering niet op gespannen voet met de wetgeschiedenis? Een amendement dat ertoe strekte het telen als ook de voorbereidingshandelingen hiertoe onder de bestuursdwangbevoegdheid van artikel 13b Opiumwet te brengen, is verworpen.⁶⁸ Hier staat echter tegenover dat de regering in de Nota naar aanleiding van het Verslag schrijft: 'Het enkele aantreffen van drugs in een pand zonder dat er sprake is van enige indicatie dat er in of vanuit het desbetreffende pand drugs verkocht, afgeleverd of verstrekt werden, is niet voldoende voor het toepassen van artikel 13b van de Opiumwet.'⁶⁹ A contrario, een aanwezige *handelshoeveelheid*

61 Aan 'verkocht' wordt een ruime uitleg gegeven; het gaat om 'het totaal aan handelingen (...) dat rechtstreeks tot de overdracht van het verkochte leidt'; zie ABRs 6 augustus 2003, LJN: AI0787.

62 De Afdeling accepteert 'anonieme' getuigenverklaringen, mits de namen van de personen bekend zijn bij politie en burgemeester; ABRs 14 januari 2009, LJN: BG9789.

63 V.zr. Rb. 's-Hertogenbosch 3 februari 2010, LJN: BL 3755.

64 *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 515, nr. 6, p. 2; zie ook *Kamerstukken II*, 2004/05, 30091, nr. 3, p. 23.

65 Rb. 's-Hertogenbosch 24 september 2010, LJN: BN8193, JG 2010, m.nt. M. Vols; zie ook V.zr. Rb. 's-Hertogenbosch 5 november 2010, LJN: BO3007.

66 V.zr. Rb. 's-Hertogenbosch 21 december 2010, LJN: BO8462.

67 Zie ABRs 5 januari 2005, LJN: AR8730; 21 december 2005, LJN: AU8447; 18 oktober 2006, LJN: AZ0347 en 17 september 2008, LJN: BF0983.

68 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 515, nr. 14; zie ook *Handelingen II* 29 maart 2007, p. 55-3133 en 55-3137; *Handelingen II* 3 april 2007, p. 56-3164.

69 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 515, nr. 6, p. 2.

hennepplanten vormt zeker wel 'enige indicatie'. Voor de redenering van de rechter is met andere woorden in deze passage wel enige steun te vinden.⁷⁰

10 De sluitingsbevoegdheid in artikel 17 Woningwet

Zoals hiervoor geschreven, kan volgens de regering de illegale wietteelt in woningen worden aangepakt met behulp van artikel 17 Woningwet 2006 (artikel 97 oud).⁷¹ Of die bevoegdheid inderdaad voor het college van B&W de mogelijkheid biedt de grootschalige teelt van hennep in een woning aan te pakken, is echter allesbehalve evident. De bepaling vereist voor een sluiting dat sprake is van (a) overtreding van de bouwvoorschriften, (b) een bedreiging voor de leefomgeving of een gevaar voor de veiligheid of de gezondheid en (c) een klaarblijkelijk gevaar op herhaling van de overtreding.⁷²

Het telen van hennep gebeurt vaak onveilig. Het onveilig gebruikmaken van een bouwwerk is in strijd met het Bouwbesluit brandveiligheid.⁷³ Een woning is veelal niet geschikt om hennep te telen, zeker niet als aanpassingen worden aangebracht met het oog op een optimaal groeiklimaat. Vaak leveren die aanpassingen van de gas-, water- en lichtinstallatie, de mate van isolatie en ventilatie of de situering in het gebouw brandgevaar op.⁷⁴ Hiervan hoeft echter geen sprake te zijn, ook niet bij grootschalige hennepeteelt, want daarvan is al sprake als het gaat om meer planten dan noodzakelijk is voor eigen gebruik.⁷⁵ Bij een zeer beperkt aantal planten is het onwaarschijnlijk dat (onveilige) aanpassingen zijn aangebracht.

Het telen van hennep veroorzaakt niet zelden stankoverlast. Het hinderlijk gebruikmaken van een bouwwerk is in strijd met de Bouwverordening. Het is evenwel de vraag of een dergelijk verbod als autonoom element in de medebewindsverordening kan worden opgenomen. Artikel 8 Woningwet geeft een limitatieve opsomming van onderwerpen die in de Bouwverordening moeten staan. Daarin vinden we hinderlijk gebruik niet terug. Een autonome verordening kan in beginsel niet als basis dienen voor het beperken van het woonrecht dat wordt beschermd door artikel 10 Grondwet. Voor geringe inbreuken ligt dit anders,⁷⁶ maar of hiervan sprake is, staat niet bij voorbaat vast. Overigens hoeft de teelt niet steeds gepaard te gaan met hinder voor de directe woonomgeving.

Of de bouwvoorschriften worden overtreden, zal met andere woorden steeds per geval dienen te worden onderzocht. Als er sprake is van het overtreden van bouwvoorschriften inzake veiligheid onder de eerste voorwaarde, dan mag worden aangenomen dat ook aan de tweede voorwaarde – een naar buiten tredend gevaar – wordt voldaan. Is sprake van hinderlijk gebruik van de woning onder de eerste voorwaarde dan mag tevens worden aangenomen dat wordt voldaan aan de tweede voorwaarde: een bedreiging van de leefomgeving. Het standpunt van

70 Rechters varen echter allesbehalve een vaste koers; zie bijv. Rb. Roermond 3 maart 2011, LJN: BP6668.

71 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 515, nr. 6, p. 2; zie ook *Kamerstukken II*, 2004/05, 30091, nr. 3, p. 23.

72 Art. 17 Woningwet wordt veelal aangewend om bouwtechnische gebreken aan te pakken; zie bijv. ABRs 18 maart 2009, LJN: BH6312.

73 Art. 2.5.2 Bouwbesluit juncto art. 2.1.1 Gebruiksbesluit.

74 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 8, p. 38-39.

75 *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 3, p. 23 en nr. 8, p. 38-39.

76 J.G. Brouwer & M. Vols, 'Autonome verordeningen en artikel 10 Grondwet', *Gst.* 2010, 7340, p. 385 e.v.

de regering l
van de leefc

Wil het c
dan moet oo
gen te besc
klaarblijkel
liggen buite

Kortom,
artikel 17 W
twijfels.⁷⁹

11 De t

Cijfermatig
van artikel 1
en met bet
Vanzelfspre
bevoegdhe

De groc
artikel 174e
gerelateerd
in softdrug
geprobeerd
ook andere
evaluatieor

Burger
bevoegdhei
orde dan c
Weliswaar
mogelijk is
expliciete b
gedraginge
zich beperk

77 *Kamerstu*

78 Zie D.M.

ter ontm

79 Om herh

toe: bij ee

verbeurt

80 ABRs 18

81 In: Rb. M

ning Ho

82 J.G. Bro

83 *Kamerstu*

in: AB K

de regering lijkt overigens te zijn dat grootschalige hennep teelt per definitie leidt tot verloedering van de leefomgeving.⁷⁷

Wil het college van B&W tot sluiting kunnen overgaan op grond van artikel 17 Woningwet, dan moet ook nog aan een derde voorwaarde worden voldaan. Het college dient over aanwijzingen te beschikken waaruit blijkt dat er met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid – klaarblijkelijk – een herhaling van overtreding van de bouwvoorschriften zal plaatsvinden. Die liggen buiten het geval van recidive niet voor het opscheppen.⁷⁸

Kortom, over het bestaan van de mogelijkheid van sluiting van een woning op grond van artikel 17 Woningwet in het geval van een aangetroffen wietplantage, hebben wij de nodige twijfels.⁷⁹

11 De toepassing van de sluitingsbevoegdheden

Cijfermatig is er weinig bekend over de toepassing van de sluitingsbevoegdheden. Het gebruik van artikel 13b Opiumwet levert regelmatig jurisprudentie op, artikel 174a Gemw mondjesmaat en met betrekking tot artikel 17 Woningwet kennen we maar één zaak in de rechtspraak.⁸⁰ Vanzelfsprekend zegt dit niet alles, toch kunnen we veilig concluderen dat de drie sluitingsbevoegdheden niet overdadig worden ingezet.

De grootste druk lag tot voor kort op artikel 174a Gemw. Tot 2007 is de bevoegdheid van artikel 174a Gemw op één enkele uitzondering na alleen ingezet ter bestrijding van drugs gerelateerde gedragingen, hieronder te begrijpen ook de overlast als gevolg van de thuishandel in softdrugs.⁸¹ Als gevolg van uitbreiding van de sluitingsbevoegdheid in de Opiumwet is geprobeerd de grenzen van de bevoegdheid in artikel 174a Gemw op te rekken zodanig dat ook andere, minder zware overlast, ermee aangepakt zou kunnen worden, zo blijkt uit een evaluatieonderzoek van 2009.

Burgemeesters zijn pogingen in het werk gaan stellen om de algemeen geformuleerde bevoegdheid van artikel 174a Gemw toe te passen op andersoortige verstoringen van de openbare orde dan die door drugshandel.⁸² De wetstekst en de wetshistorie bieden die ruimte ook. Weliswaar kan de wetgever zich bij de totstandkoming nauwelijks voorstellen dat sluiting mogelijk is om een andere reden dan drugshandel, maar op meerdere momenten is ook in expliciete bewoordingen gezegd dat niet de aard, maar de intensiteit van de ordeverstoring gedragingen bepalend is. Expliciet is daarom opgemerkt dat van een sluitingsbevoegdheid die zich beperkt tot drugsoverlast, over enige tijd wel eens zou kunnen blijken dat zij te rigide is.⁸³

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 091, nr. 8, p. 38-39.

⁷⁸ Zie D.M.A. Bij de Vaate, 'Wie hennep teelt, zal oogsten? Toereikendheid van de bestuursrechtelijke bevoegdheden ter ontmoediging van de illegale hennep teelt', *Gst.* 2010, 7340, nr. 80, pp. 397-398.

⁷⁹ Om herhaling te voorkomen passen sommige gemeenten bij grootschalige teelt het instrument van de dwangsom toe: bij een nieuwe overtreding van het bestemmingsplan dat is vastgesteld krachtens de Wet ruimtelijke ordening verbeurt de overtreder een bedrag.

⁸⁰ ABRs 18 april 2009, LJN: BH6312.

⁸¹ In: Rb. Maastricht 27 augustus 1998, *Gst.* 1998, 7086, 5, gaat het primair om de toepassing van de Overlastverordening Horeca.

⁸² J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Victoria godin der overwinning?', *NJB* 1997, p. 571-576.

⁸³ *Kamerstukken II* 1995/96, 24 699, nr. 5, pag. 7-8; zie ook: J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'Sluiting drugspand Venlo', in: *AB Klassiek*, Kluwer: Deventer 2009 (6^e druk), p. 351 e.v.

Regelmatig dreigt een burgemeester met het inzetten van de sluitingsbevoegdheid indien de overlastgevende gedragingen niet stoppen. Die dreiging blijkt vaak voldoende om aan ernstige overlast als gevolg van geluid en van vervuiling rondom een woning een einde te maken.⁸⁴ Uit het legaliteitsbeginsel vloeit echter voort dat ook voor het geven van een 'waarschuwing' sprake moet zijn van een ernstige aantasting van de veiligheid én de gezondheid in de omgeving van de woning.⁸⁵

Of steeds aan deze eis wordt voldaan, is uiterst twijfelachtig. Uit het eerder genoemde evaluatieonderzoek komt naar voren dat het strenge toepassingscriterium op z'n minst onder druk heeft gestaan. Dat is begrijpelijk, want goed beschouwd wordt hieraan buiten de situatie van harddrugsgelateerde overlast bijna nooit voldaan. De bewoordingen van artikel 174a zelf roepen geen hindernissen op voor verruiming. Dat doet de parlementaire geschiedenis natuurlijk wel en ook de circulaire van 1997 waarin de essentie van de wetshistorie is vastgelegd. De ervaring leert echter dat naar mate de tijd voortschrijdt aan de parlementaire geschiedenis steeds minder gewicht wordt toegekend. Dat kan voor het grondwettelijke recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer ernstige consequenties hebben.⁸⁶

Om die reden is het van groot belang dat rechters uiterst kritisch oordelen, ook al gaat het om een discretionaire bevoegdheid van de burgemeester.⁸⁷ Een sluiting betekent doorgaans niet slechts een tijdelijke, maar een permanente inbreuk op een van de meest basale grondrechten. Het besluit van de burgemeester verschaft de verhuurder van de woning een titel om de huurovereenkomst op grond van artikel 7:231 BW per onmiddellijk te ontbinden. Het doet er hierbij niet toe hoe kort of hoe lang de sluitingsperiode is. Mocht achteraf blijken dat het sluitingsbevel geen stand houdt, dan kan de getroffen natuurlijk wel schadevergoeding vorderen in de vorm van vervangende woonruimte op grond van artikel 6:103 BW.⁸⁸

Oordelen rechters ook kritisch? De uitspraak van de Afdeling bestuursrecht van 1 december 2010 waarin zij in hoger beroep over de sluiting van de woning van de eerder genoemde Romafamilie beslist, valt wat ons betreft nauwelijks in belang te onderschatten.⁸⁹ In deze uitspraak krijgt het woonrecht de erkenning die het ook in de jurisprudentie van het EHRM krijgt⁹⁰

84 M. Vols e.a., *Overlast en verloedering*, Evaluatie wetten Victoria en Victor, Groningen: VROM-inspectie 2009, p. 11.

85 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, Den Haag: Elsevier 2005, p. 431-432; zie over de waarschuwing J.G. Brouwer & A.E. Schilder, 'De bestuurlijke waarschuwing in de Awb', in: M. Lurks, W. den Ouden & J.E.M. Polak, *De grootste gemene deler*, Deventer: Kluwer 2002, p. 11 e.v.

86 Zie bijv. L.J.J. Rogier onder ABRS 1 december 2010, *Gst.* 2011/27.

87 Zie bijv. Rb Amsterdam 10 juni 2009, LJN: BJ1364.

88 V.zr. Rb Breda, 31 januari 2011, AB 2011, 95, m.nt. JGB & AES, LJN: BP2433.

89 ABRS 1 december 2010, LJN: BO5718; In 2010 kreeg de Afdeling nog een keer te maken met een sluitingsbesluit wegens andersoortige dan drugsgelateerde overlast. Zij hoeft zich in deze zaak echter niet werkelijk bezig te houden met de ernst van de overlast. De verhuurder bestrijdt slechts – vruchteloos – de aanspraak die de burgemeester maakt op de met de sluiting gemoeide kosten. ABRS 13 oktober 2010, LJN: BO0223; Rb. Zutphen 3 februari 2010, LJN: BL1733, JG 10.0032, m.nt. M. Vols; art. 174a lid 5 maakt kostenverhaal op de bewoners dan wel de verhuurder mogelijk.

90 Zie bijv. EHRM 13 mei 2008, zoals gerectificeerd op 10 juli 2009, appl.no. 19009/04, EHRC 2008/385 (*McCann/VK*).

11 Privaat

Dat de burger niet zozeer te d... gen. In de verh... op beschermin... gebruiksvoorsc... zodat het niet... zaken van ove...

Dezelfde ge... ervan zijn ingi... de meest exoti... zelden als een... niet rechtvaar...

'Goed huu... wietplantjes da... gevaarstelling... een vordering t... ring succesvol... blijken, kunne... onaanvaardba...

Voor de bu... ding deeluitma... in met de ontb... substantiële m... ning.⁹⁵

12 Conclusie

Dertien jaar ge... 174a Gemw va... tijk zou hierme... bevoegdheid v... maakte de red... is bedoeld, zee... onverkort vast...

91 N. Vegter, 'V... beschouwingen

92 M. Vols, 'Voo... beschouwingen

93 Zie voor een...

94 Zie hierover: de stand van

95 Sector kantor

11 Privaatrechtelijke ontwikkelingen

Dat de burgemeester zijn bevoegdheid van artikel 174a Gemw slechts weinig heeft ingezet, is niet zozeer te danken aan bestuurlijke zelfbeperking, als wel aan privaatrechtelijke ontwikkelingen. In de verhouding tussen burgers onderling blijkt het woonrecht als onderdeel van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer allesbehalve heilig. Statuten, reglementen en gebruiksvoorschriften van Verenigingen van Eigenaars zijn de laatste jaren drastisch aangescherpt zodat het niet uitgesloten is dat overtreding van die voorschriften in de vorm van het veroorzaken van overlast leidt tot ontzegging van het gebruikersrecht.⁹¹

Dezelfde gedaantewisseling zien we bij de huurrechtovereenkomsten. Het karakter en inhoud ervan zijn ingrijpend gewijzigd. Naast het verbod op het telen van wietplantjes komt men er de meest exotische verbodsbepalingen in tegen. Niet-naleving van die bepalingen wordt maar zelden als een tekortkoming gezien van bijzondere aard of gering van betekenis die ontbinding niet rechtvaardigt.⁹²

'Goed huurderschap' wordt steeds rigider uitgelegd. Het telen van een grotere hoeveelheid wietplantjes dan voor eigen gebruik wordt in de rechtspraak zonder pardon als een daad van gevaarzetting gekwalificeerd en dientengevolge als een bewijs van niet goed huurderschap dat een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst annex ontruiming bijna zonder uitzondering succesvol maakt.⁹³ Alleen zeer bijzondere woonomstandigheden die overtuigend moeten blijken, kunnen er toe leiden dat een ontruiming naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar is.⁹⁴

Voor de burgerlijke rechter is het zelfs geen voorwaarde dat de huurder of van zijn huishouding deeluitmakende personen in hun eigen huis overlast veroorzaken. De rechter stemde onlangs in met de ontbinding van het huurcontract en ontruiming in een geval waarin de huurder naliet substantiële maatregelen te treffen tegen overlast van zijn zonen in de omgeving van de woning.⁹⁵

12 Conclusie

Dertien jaar geleden voorspelden we dat de weinig zorgvuldig gekozen formulering in artikel 174a Gemw van 'verstoring van de openbare orde' grote gevaren in zich bergt. De bestuurspraktijk zou hiermee gemakkelijk aan de loop kunnen gaan. De invoering van een aparte sluitingsbevoegdheid voor dealwoningen in artikel 13b Opiumwet heeft dat risico nog vergroot. Het maakte de redenering dat artikel 174a voortaan voor andersoortige – minder ernstige – overlast is bedoeld, zeer plausibel. De Afdeling houdt blijkens zijn uitspraak van 1 december 2010 echter onverkort vast aan de toepassingsvoorwaarde waarop tijdens de parlementaire behandeling

91 N. Vegter, 'Woonoverlast en Vereniging van Eigenaars', in: M. Vols, *Aanpak van woonoverlast, Nadere juridische beschouwingen*, Groningen: VROM inspectie 2011 (binnenkort te verschijnen).

92 M. Vols, 'Voorwaarden in huur- en laatstekansoverkomsten', in: M. Vols, *Aanpak van woonoverlast, Nadere juridische beschouwingen*, Groningen: VROM inspectie 2011 (binnenkort te verschijnen).

93 Zie voor een uitzondering Sector kanton Rb. Roermond 13 mei 2008, LJN: BD1799.

94 Zie hierover: H.J. ter Meulen, 'Hennepkweek', *WR-Tijdschrift voor huurrecht* 2004, p. 310 e.v. en 'Hennepkweek: de stand van zaken', *WR-Tijdschrift voor huurrecht* 2007, p. 1 e.v.

95 Sector kanton Rb. Utrecht 18 maart 2011 (kort geding), LJN: BP8113.

zo nadrukkelijk is gehamerd: om tot een inbreuk op het woonrecht te kunnen overgaan moet er sprake zijn van een ernstige aantasting van de veiligheid én de gezondheid in de omgeving van de woning.

Als we de rechtspraktijk met betrekking tot de drie sluitingsbevoegdheden overzien, dan hebben wij niet de indruk dat er sprake is van een disbalans tussen bescherming en beperking van het woonrecht als gevolg van deze bevoegdheden. Gevaar is veel meer te duchten van ontwikkelingen in het privaatrecht, speciaal in het huurrecht en het appartementsrecht. Aangepaste huurcontracten en gewijzigde statuten van de Vereniging van Eigenaars maken het kinderlijk eenvoudig om onaangepast gedrag af te straffen door middel van 'uithuiszetting' of ontzegging van het gebruiksrecht.

Het zou van wijsheid getuigen als de wetgever zich deze ontwikkeling zou aantrekken en in het publiekrecht verfijndere instrumenten in de wetgeving zou introduceren waarmee op genuanceerde wijze prikkels kunnen worden toegediend om asociaal gedrag te staken. Het zou moeten gaan om een bevoegdheid tot het geven van - in nader te formuleren omstandigheden - specifieke gedragsaanwijzingen waarvan de niet-naleving kan worden gesanctioneerd met een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie. Deze gedragsaanwijzingen zouden betrekking moeten hebben op het voorkomen of beëindigen van specifieke vormen van overlast. De burgemeester kan dan eisen stellen aan bijvoorbeeld het maximum aantal bezoekers per dag, het draaien of maken van (harde) muziek, het opruimen van vuilnis, enzovoort, enzovoort.

Verwacht mag worden dat met een maatgerichte aanpak die daarmee mogelijk wordt meer recht wordt gedaan aan concurrerende aanspraken van bewoners op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer dan met het paardenmiddel van de sluiting. Vanuit dit perspectief was de onverbindend verklaarde Venlose verordening - met alleen een bezoekersverbod - zo gek nog niet!

RE-INT VAN V

Centrale
(Roelofs (

Samenva
met een r
schending
rechter ve
van artike

Trefwoor
[artikel 4

Noot | M

INLEID

Termen
ding. In
prostitu
Amsterc
zijn leve
doorlop

De v
is of de
en Bijst
verplich
Duidelij
'verplich
term.

■ Mr. J
men
gesc